

## Przegląd polskich opracowań naukowych

**Marcin Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*,  
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2016, ss. 360,  
ISBN 978-232-3135-6.**

Już pierwsze zdanie publikacji, zgodnie z którym „[p]oszukiwanie dobra czy tego, co dobre, ma długą tradycję” (s. 13), dowodzi, że autor dokonuje drobiazgowego ustalenia istoty standardów dobrej administracji znajdujących odzwierciedlenie w normach całego prawa administracyjnego.

Prezentowana monografia, będąca zmodyfikowaną i zaktualizowaną wersją rozprawy doktorskiej autora, stanowi niezwykle ciekawą pozycję naukową zawierającą zestawienie teoretycznych i praktycznych rozważań odnoszących się do różnorodnych aspektów i czynników kształtujących administrację publiczną. Zakreślenie granic pola badawczego przede wszystkim do materialnego prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego zasługuje na aprobatę, bowiem jest to zgodne z zainteresowaniami badawczymi autora, zawiera wiele przykładów dotyczących statusu jednostki i, co ważne, odróżnia to opracowanie od innych analiz pojawiających się na rynku wydawniczym, nawiązujących w głównej mierze do aktów typowo proceduralnych bądź poddających refleksji dobrą administrację w kontekście prawa międzynarodowego.

Podwaliną omawianej książki jest powiedzenie się po stronie zwolenników teorii, zgodnie z którą dobro i zło są cechami bezwzględными i obiektywnymi. Ponadto w związku z tym, że standardy dobrej administracji dotyczą relacji pomiędzy jednostką a administracją publiczną, odróżniając szeroko pojętą działalność związaną z administracją od działalności wykonywanej przez podmioty prywatne, za nie stosowne uważa się używanie wyrażenia klient. Autor na podstawie powyżej przyjętych założeń wygłasza pięć tez badawczych (s. 19–20), w brzmieniu: (1) można wyodrębnić podstawowe standardy dobrej administracji wyznaczające normy działalności współczesnej administracji; (2) standardy dobrej administracji są odzwierciedlone w polskim materiale normatywnym; (3) polskie rozwiązania prawne materialnego prawa administracyjnego spełniają podstawowe wymogi stawiane w ramach standardów dobrej administracji; (4) luźno sformułowane standardy dobrej administracji w kolejnym etapie rozwoju społeczeństwa przeistoczyły się

w prawo do dobrej administracji, ujmowane jako publiczne prawo podmiotowe; (5) obecnie należy dostrzec *in statu nascendi* wyodrębnienie się nowej, naczelnej zasady prawa, a także zasady prawa administracyjnego – zasady dobrej administracji.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów i podrozdziałów. Rozdział pierwszy omawia proces kształtowania się standardów funkcjonowania administracji publicznej. Zaprezentowana geneza tematu dostarcza wyczerpujących odpowiedzi na pytania, jak w perspektywie rozwoju historycznego traktowano administrację, dobrą administrację, jakie wymogi stawiano administracji i prawu administracyjnemu, jakie wskazania formułowane były przez myślicieli danej epoki. Rozdział wzbogaca poszerzenie rozważań o naukę organizacji i zarządzania. Trud badań prowadzonych przez autora dostrzega się także w bogatym wyborze literatury. Rozdział drugi dotyczy standardów dobrej administracji na tle rozwiązań europejskich. Zawiera analizę pojęć występujących w ramach szeroko pojętego tematu dobrej administracji, w kontekście której odniesiono się również do koncepcji *good governance* (dobrego zarządzania) oraz pojęcia pochodnego, jakim są dobre praktyki administracyjne. Autor przyjmuje w ramach modelu administracji, że najbardziej przydatny jest przedstawiony w literaturze model responsywnej administracji. Administracyjna responsywność to „wrażliwość w stosunku do relewantnych wartości lub interesów” bądź też „pasywna, jednokierunkowa reakcja na potrzeby ludzi” (s. 81). Autor przedstawia responsywność w kontekście funkcjonowania administracji publicznej, a także model właściwy biurokracji. Kolejne zagadnienie tego rozdziału to problematyka dobrej administracji w kontekście europejskim, co wiąże się z procesami globalizacji, europeizacji i standaryzacji. Omówiono także pojęcie, istotę i źródła standardów dobrej administracji z uwzględnieniem charakterystyki nawiązującego do tej problematyki jeszcze jednego, istotnego, już sygnalizowanego określenia, mianowicie dobrej praktyki administracyjnej. Autor doszedł do wniosku, że dobra administracja ma wiele aspektów i jest ściśle związana z koncepcją *good governance*, demokratycznym państwem oraz prawami człowieka. Rozdział trzeci pt. „Między prawem a zasadą – dobra administracja w polskiej tradycji prawnej” prezentuje próbę całościowej oceny zagadnienia dobrej administracji w kontekście rodzimej kultury prawnej. Autor dokonuje analizy prawa do dobrej administracji jako efektu rozwoju prawa jednostki. Konstrukcja koncepcji prawa do dobrej administracji pozwala zaklasyfikować owo prawo jako wiązkę procesowych praw podmiotowych, czasami wraz z jej poszczególnymi elementami klasyfikowanymi w ramach godności proceduralnej lub też jako publiczne prawo podmiotowe do procedury (s. 118). Przegląd unormowań europejskich oraz krajowych prawnych regulacji potwierdza wkład naukowy autora w zakresie rekonstrukcji tego prawa. Na uwagę zasługuje także ujęcie teoretyczne współczesnej koncepcji rozumienia zasad prawa i liczne odesłania do doktryny. Czytelnika zainteresują również pogłębione rozważania dotyczące zasady prawa administracyjnego i administracji z uwzględnieniem konstruowanego katalogu zasad, a także przedstawienie systematyki zasad prawa administracyjnego. Zasadę dobrej administracji ujęto jako fundamentalne zagadnienie dowodzące istnienia nowej zasady ogólnej, co poparto głosami doktryny oraz wieloma przykładami praktycznymi i wynikającymi z prawodawstwa. Wynik skrupulatnych badań autora widoczny jest też w analizie podstaw obowiązywania zasady dobrej administracji zarówno w Unii Europejskiej, jak i w prawie krajowym oraz w odwołaniach do

rzeczowej zasady w orzecznictwie, co znajduje przełożenie na posługiwanie się nią przez sądy. Charakter zasady dobrej administracji pozwolił pomysłodawcy książki wysnuć wnioszek, że jest ona zasadą konstytucyjną. W monografii ujęto także projekt zasad ogólnych prawa administracyjnego, z analizą historii składanych czy projektowanych aktów prawnych będących próbą skodyfikowania prawa administracyjnego.

Jak przyjmuje autor, „[r]ozdziały czwarty, piąty i szósty to sedno prowadzonych rozważań. Refleksje skupione w tym fragmencie pracy związane są z przeprowadzoną analizą rozwiązań prawnych materialnego prawa administracyjnego. Chodzi tu o próbę skonfrontowania norm tam zawartych z uprzednio wyróżnionymi standardami dobrej administracji” (s. 20). Dokonując oceny wyznaczonego i założonego celu wynikającego z tych rozdziałów, można z powodzeniem stwierdzić, że został on w pełni zrealizowany. Świadcza o tym liczne nawiązania do literatury przedmiotu, przykłady z orzecznictwa oraz, co niezwykle istotne, dociekliwe ilustracje analizowanych instytucji wynikające z przytoczonego szerokiego wachlarza przepisów materialnego prawa administracyjnego, a dotyczące zróżnicowanych pod względem przedmiotowym aspektów tego działu prawa.

Potwierdzeniem tak dokonanej oceny jest treść wypełniająca kolejne części książki. I tak w rozdziale czwartym omówiono ogólne standardy dobrej administracji z uwzględnieniem jej filarów, takich jak: praworządność, równe traktowanie, podejmowanie działań we właściwym czasie, jawność administracyjna, możliwość udziału w podejmowanych decyzjach, pewność i zaufanie, służebność i najmniejsza uciążliwość, poszanowanie jednostki, proporcjonalność oraz odpowiedzialność za szkody. Kolejny, piąty rozdział stanowi omówienie standardów dobrej administracji dotyczących rozstrzygnięć administracyjnych. Autor stoi na stanowisku, że „[s]ercem administracji jest wydawanie decyzji. Podejmowane przez administrację publiczną rozstrzygnięcia najczęściej przybierają tę właśnie formę” (s. 261). W związku z tym tę część prezentowanej publikacji wypełniają: obowiązek wskazania podstawy prawnej, obowiązek uzasadnienia decyzji, właściwa forma rozstrzygnięcia, możliwość weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych, poszanowanie praw nabytych. Ostatni, szósty rozdział zawiera natomiast problematykę standardów dobrej administracji odnoszących się do kadry urzędniczej. W ramach zagadnień ogólnych poddano analizie fundament prawidłowo funkcjonującej administracji, jakim jest właściwy dobór kadr przy uwzględnieniu licznych wymogów adresowanych do osób piastujących stanowiska urzędnicze, uzupełnionych przez różnorakie kodeksy etyczne oraz zestawienie głównych zasad służby cywilnej. Kolejne wymagania kierowane do kadry urzędniczej, a związane z zachowaniem należytej postawy, to według autora: bezstronność i obiektywność, obowiązek zachowania życzliwości, uprzejmości i dostępności. Pośród standardów dobrej administracji odnoszących się do kadry urzędniczej, a gwarantujących właściwe wykonywanie przez nią zadań publicznych, omówiono także kryterium fachowości i odpowiedzialności urzędniczej.

Na aprobatę zasługuje także i to, że każdy z zaprezentowanych rozdziałów uwieńczono cząstkowym podsumowaniem, będącym *de facto* zestawieniem najważniejszych rozważań danego fragmentu publikacji. Równie interesujące jest zakończenie książki, w którym potwierdza się trafność postawionych i przyjętych tez.

Niezwykle cenny jest wykaz skrótów znajdujący się na początku książki, który w znaczny sposób porządkuje i przez to ułatwia lekturę niełatwego zagadnienia, jakie

podjął autor. Na końcu opracowania można zaś znaleźć szeroki wybór literatury oraz pokaźny wykaz źródeł prawa, do których należą polskie przepisy prawne i akty prawa Unii Europejskiej, akty prawa międzynarodowego oraz akty prawa obcego. Wzbogaca je orzecznictwo, w tym: wyroki i orzeczenia TK, orzeczenia SN i sądów powszechnych, orzeczenia NSA i WSA, wyroki TS i SPI, wyroki ETPC oraz inne źródła i dokumenty.

Pomimo że autor wprost nie określa konkretnego adresata lub kręgu adresatów książki, wydaje się, że nie będzie zbyt daleko idącym stwierdzeniem, iż jej odbiorcą może być niemalże każda osoba. Potwierdzenie takiego poglądu można upatrywać w przejrzystym i zrozumiałym języku oraz jasnym przekazie płynącym z opracowania, a także w szerokim zróżnicowaniu treści wynikającym z przywołanych krajowych regulacji prawnych materialnego prawa administracyjnego ze względu na kryterium przedmiotowe, dzięki czemu dotyka wielu aspektów tego prawa. Dlatego czytelnik odnajdzie tu zagadnienia z zakresu standardów dobrej administracji dotyczące m.in.: administracyjnoprawnej sytuacji osób fizycznych, obywatelstwa polskiego, wolności i swobód obywatelskich, mniejszości narodowych i etnicznych oraz zrzeszania się obywateli, korzystania z rzeczy i świadczeń publicznych, ograniczenia prawa własności, reglamentacji działalności gospodarczej, ochrony środowiska i ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego czy bezpieczeństwa narodowego. Ze względu na to, że autor nie zawęża problematyki rodzimych unormowań tylko do obywateli polskich, grupą odbiorców mogą być także cudzoziemcy.

Książka charakteryzuje się sporym nakładem pracy, klarownością i trafnością wypowiedzi oraz wprawnym kunsztem pisarskim. Natomiast skrupulatność, rzetelność oraz dociekliwość to tylko niektóre z cech pozwalających na opisanie tego badacza. Wypada zatem oczekiwać kolejnych opracowań autorstwa Marcina Princa.

*Paulina Jankowska*

DOI: 10.14746/spp.2017.4.20.10